



Les rencontres de la régulation financière de l'AGEFI – 6 décembre 2016

François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France,
Président de l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution

Bâle 3 : un bilan, une perspective

Notre rencontre ce soir ne saurait tomber plus opportunément : nous sommes dans une période charnière pour la réforme de Bâle 3, huit jours après la réunion du Comité de Bâle au Chili, un mois avant la réunion décisive du GHOS (*Group of Governors and Heads of Supervision*). Nous avons commencé à écrire cette nouvelle page de la réglementation bancaire très rapidement après la crise financière. Huit ans sont désormais passés depuis la crise Lehman. Il est plus que temps de mettre un point final à ce chapitre réglementaire, pour se concentrer sur la mise en œuvre et la supervision, et pour donner de la stabilité et de la prévisibilité à l'industrie financière et par là à l'économie. Mais avant de détailler les perspectives pour les semaines à venir – ce que vous attendez sans doute de moi ce soir –, il faut dresser le bilan des mesures du paquet Bâle 3 déjà adoptées : il est considérable, et il est positif.

I. La réforme de Bâle 3 était absolument indispensable après la crise

Personne, je l'espère, ne peut contester sérieusement – y compris parmi l'industrie bancaire, et y compris outre-Atlantique – qu'après la crise financière il fallait renforcer significativement la régulation pour diminuer les risques. La crise financière a eu de lourds coûts économiques, sociaux à travers le drame du chômage, budgétaires ; ses conséquences politiques dans nos démocraties se voient encore aujourd'hui. Nous devons tous souhaiter, et agir pour, une meilleure prévention des risques futurs : c'est un impératif collectif. Un travail remarquable a été accompli depuis 2009 sous l'impulsion du G20 et du Conseil de stabilité financière. Bâle 3 est une réforme très complète qui est venue renforcer de manière significative le dispositif prudentiel pour les banques et la stabilité financière [slide 2]. Au-delà des toutes dernières mesures du paquet Bâle 3 encore en discussion, de grands progrès ont d'ores et déjà été actés :

- D'abord, en relevant les exigences en fonds propres, Bâle 3 a rendu le système financier beaucoup plus solide qu'avant la crise. Les banques ont désormais davantage de fonds propres, et des fonds propres de meilleure qualité. [slide 3] Pour prendre l'exemple de la France, les grands groupes bancaires ont plus que doublé leurs fonds propres durs entre 2008 et 2015, de 132 à 275 milliards d'euros au total. L'amélioration de la solvabilité s'est faite pour l'essentiel par l'augmentation du capital, plutôt que par diminution des actifs moyens pondérés – c'est-à-dire des financements à l'économie.
- Ensuite, Bâle 3 a élargi la réglementation bancaire au-delà des ratios de solvabilité, pour prendre en compte la diversité des risques auxquels les banques sont exposées. Un ratio de levier – par rapport au total du bilan non pondéré – a été introduit. Deux nouveaux ratios de liquidité viennent également compléter l'arsenal réglementaire : le LCR (*Liquidity Coverage Ratio*) encadre la liquidité à court terme, le NSFR (*Net Stable Funding Ratio*) la structure de refinancement. Les banques françaises s'y sont d'ailleurs déjà adaptées [slide 4] : elles ont presque doublé leurs réserves de liquidité depuis 2011 et respectent dès à présent largement l'exigence de LCR, qui ne sera pleinement contraignante qu'en 2018.
- Enfin, Bâle 3 permet de répondre plus efficacement aux problématiques de stabilité financière en prévoyant des outils dédiés, tels que les coussins de fonds propres contracycliques, ou pour les établissements systémiques. La France a parallèlement créé depuis 2013 le Haut Conseil de stabilité financière (HCSF), apte à prendre des mesures macroprudentielles ; le HCSF a son équivalent européen avec l'ESRB (Comité européen du risque systémique ou CERS). Et le nouveau régime de résolution bancaire européen est maintenant entré entièrement en vigueur.

Une question est néanmoins souvent posée : quel est l'impact économique de ces nouvelles règles ? Risquent-elles de contraindre excessivement le financement de l'économie et donc de peser sur la croissance ? Je crois souhaitable que dans la durée, nous nous dotions d'instruments d'évaluation ex post de ces effets économiques : le Conseil de stabilité financière y travaille, sur la base d'une pluralité de méthodes et en incluant les bénéfices liés à une moindre probabilité des crises. Nous en avons parlé à notre réunion de Londres le 17 novembre. Mais aujourd'hui, personne ne peut dire sérieusement que l'offre de crédit en France ou en Europe est contrainte par les ratios prudentiels. Il n'y a pas eu de renchérissement du coût du crédit, bien au contraire, et la croissance du crédit à l'économie est particulièrement robuste en France, à + 4,6 % pour les crédits aux entreprises et + 4,1 % pour les ménages en octobre 2016 [slide 5]. La politique monétaire accommodante de l'Eurosystème y a certes contribué, en favorisant une situation de surliquidité des banques européennes. Pour l'avenir, en revanche, la question peut se poser. Dans la phase de finalisation de la réforme de Bâle 3, nous devons impérativement éviter cet écueil.

II. La finalisation de Bâle 3 doit préserver à la fois la sécurité financière et la capacité des banques européennes à financer l'économie réelle

Nous sommes désormais presque au terme du chantier Bâle 3. Les derniers travaux en cours portent essentiellement sur la mesure des risques au bilan des banques. Au-delà des questions techniques qu'ils soulèvent, il y a deux enjeux fondamentaux qui conditionnent le bon achèvement des travaux.

Premier enjeu : la place des **modèles internes** dans le dispositif prudentiel d'évaluation des risques. Sur ce sujet, nous ne devons pas nous tromper de cible. Oui, il est important de limiter la variabilité des résultats entre banques et entre pays, mais seulement si cette variabilité est non justifiée. Plusieurs études ont souligné les différences qui existent entre les banques européennes et américaines : ces dernières ont des actifs pondérés des risques (*risk weighted assets* ou RWA) plus élevés en moyenne, rapportés au total des actifs non pondérés – ce qu'on appelle la densité. Toutefois, il ne faut pas en tirer de conclusions simplistes [slide 6]. Les variations observées entre l'Europe et les États-Unis ne sont pas dues à la seule utilisation des modèles internes plutôt que de l'approche standard. Il faut aussi prendre en compte la nature très différente des bilans bancaires, du fait notamment d'un recours plus large à la titrisation – notamment pour les crédits immobiliers – et aux financements de marché aux États-Unis, ainsi que de règles comptables parfois différentes. Il faut bien sûr conforter la confiance dans les modèles internes en les supervisant étroitement – l'Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR) depuis longtemps, et le Mécanisme de Supervision Unique (MSU) à Francfort aujourd'hui, s'y emploient – ; mais cela ne doit pas se faire au prix d'une uniformisation à outrance. La sensibilité au risque doit être conservée car c'est une grande avancée de Bâle 3 : elle permet de garantir la proportionnalité des exigences par rapport aux risques pris. Vous voyez [slide 6-3] que la corrélation entre les risques pondérés et le coût du risque est forte aussi en Europe : cela confirme le fait que la différence des risques pondérés entre zones géographiques s'explique en grande partie par des profils de risque différents. Il s'agit donc bien de finaliser Bâle 3, et non de construire un nouveau Bâle 4 tant dénoncé par certains.

Deuxième enjeu : l'**impact** des nouvelles règles prudentielles et, en fin de compte, leur efficacité au regard des objectifs recherchés. Il ne s'agit plus de renforcer systématiquement les fonds propres. Les ajustements qui s'imposaient en la matière ont, comme je l'ai dit, largement été faits. Une hausse générale supplémentaire n'est pas justifiée en termes de stabilité financière, et elle pourrait, cette fois, entraver le bon financement de l'économie. C'est particulièrement le cas en Europe en raison du rôle crucial de l'intermédiation bancaire pour l'économie. Certes, certaines

banques pourront voir leurs exigences évoluer à la hausse, dès lors que cela découlera d'un ajustement justifié de certains paramètres de leurs modèles internes. Il faut en outre garder à l'esprit que certaines mesures de renforcement du cadre prudentiel ont été adoptées récemment et doivent encore être mises en œuvre – je pense en particulier à la revue fondamentale du portefeuille de négociation, c'est-à-dire au traitement des risques de marché.

Les dirigeants du G20 ont réaffirmé à plusieurs reprises l'objectif général de ne pas aboutir à une « augmentation significative des exigences globales en fonds propres » : ils l'ont fait à Shanghai en février, à Washington en avril, à Hangzhou en septembre. Le Comité de Bâle doit bien sûr respecter le mandat qui lui a été donné.

Au regard de ces deux enjeux, les propositions initiales que le Comité de Bâle avait publiées au premier semestre 2016 n'étaient pas acceptables, je l'avais dit. Elles avaient un impact excessif et elles étaient en outre, à certains égards, techniquement discutables. Toutefois, des progrès significatifs ont été obtenus depuis l'été, puis lors de la réunion de Santiago. Il y a fallu une détermination sans faille des négociateurs français, une forte cohésion de la zone euro – et en particulier du duo franco-allemand –, et un gros travail technique des équipes de l'ACPR et de la Banque de France que vous me permettez de saluer.

Nous ne sommes pas encore à un accord. Mais les contours d'une finalisation possible de la réforme Bâle 3 sont désormais plus clairs. Ils incluent notamment :

- Le maintien de la sensibilité aux risques du cadre prudentiel, avec certains portefeuilles qui resteront finalement éligibles aux modèles internes. En outre, des paramètres techniques excessifs ont été supprimés lors de la dernière réunion du Comité de Bâle, à la fois pour le risque de crédit et le risque opérationnel.
- L'assimilation des crédits cautionnés aux crédits hypothécaires : cela constitue une avancée majeure pour les banques françaises et devrait réduire les exigences sur ces portefeuilles. Le crédit immobilier en France est donc conforté, et non menacé.

Cependant, nous ne sommes pas encore au bout du processus :

- nombre de détails doivent être précisés, et le traitement adéquat des financements spécialisés (pour les équipements et les grands projets) doit être durablement sécurisé.
- le principe comme le calibrage d'un « output floor » – l'éventuelle introduction d'une exigence plancher de fonds propres pour les modèles internes, en pourcentage de l'approche standard – sont encore en débat vif.

La Banque de France et l'ACPR vont rester pleinement vigilantes jusqu'à la conclusion des travaux avec nos partenaires européens. Et dès lors qu'un accord serait obtenu, il est clair que sa

transposition future en Europe devra être liée à son respect aussi dans les autres grandes zones géographiques, y compris les États-Unis d'Amérique et leur administration à venir.

**

Je veux terminer avec une conviction. Pourvu qu'il soit équilibré, l'obtention d'un accord final sur la réforme de Bâle 3 serait dans notre intérêt à tous : dans l'intérêt des banques, qui ont besoin que l'incertitude réglementaire soit levée – celle-ci pèse aujourd'hui sur leur stratégie comme sur leur valorisation boursière – ; dans l'intérêt des entreprises et des ménages, qui pourraient compter sur des financements stabilisés ; dans l'intérêt de la France et de l'Europe également, pour conserver au plan mondial des règles communes, gages d'un bon fonctionnement du système financier international et d'un traitement équitable de tous ses acteurs. S'il est encore trop tôt pour être affirmatif, car il reste des points importants, je suis à ce stade plus confiant sur la possibilité d'aboutir, d'ici le début de l'année prochaine, à cet accord décisif. Je vous remercie de votre attention.